

환경분쟁조정

04. 한강수계 의무제 오염총량제 추진사례



I. 갈등의 발생배경과 전개과정

1. 갈등의 발생

1) 한강수계 의무제 오염총량제 추진 배경과 목적

오염총량제는 유역 내 자치단체별로 단위유역의 목표 수질을 정하고, 이를 달성하기 위한 오염물질 배출한(허용총량)을 정하고, 정해진 총량의 범위 안에서 지역 개발을 허용하는 제도이다. 오염총량제를 도입한 목적은 하천의 허용 오염부하량을 고려하지 않은 배출허용기준 중시의 농도 규제만으로는 오염부하의 양적 증가(배출허용기준 이하 오페수의 양적 팽창에 따른 오염부하의 증가)를 통제하기가 어려워 이에 따른 수질을 개선하는데 따르는 한계를 극복하기 위한 것이다.

단순한 오염농도 규제에 비하여 오염총량관리는 배출되는 오염물질의 총량이 환경용량 이하로 항상 유지됨으로써 환경기준의 준수가 보장된다는 장점이 있다. 구체적으로 오염총량제를 실시할 경우 기대되는 효과는 다음과 같다.

첫째, 과학적인 수질관리를 통해 환경규제의 효율성을 제고할 수 있다. 과학적 수단을 이용하여 허용 오염물질 배출을 산정하여 획일적인 배출농도규제, 획일적인 토지구제의 모순과 부작용을 최소화 할 수 있어 환경규제를 더욱 효율적·신축적으로 운영할 수 있다.

둘째, 환경과 개발을 함께 고려함으로써 유역의 지속가능성을 제고할 수 있다. 오염총량관리제는 규제만을 목적으로 고안된 제도가 아니라 지역개발계획, 오염물질 삭감계획을 함께 수립하도록 하여 수질을 보전하면서 지역경제도 활성화하기 위한 제도이다.

셋째, 수질 목표를 달성·유지하기 위하여 광역자치단체별, 기초자치단체별, 개별 오염자별로 배출할 수 있는 오염부하량을 할당하여 광역수계를 효율적으로 관리할 수 있도록 한다.

넷째, 오염총량관리제 시행을 위하여 유역 구성원들의 참여와 협력을 바탕으로 목표 수질 설정, 기본계획 수립, 시행계획 수립 등의 과정이 진행되므로 더욱 실효성 있게 제도를 운영할 수 있도록 해준다.

2) 갈등의 발생

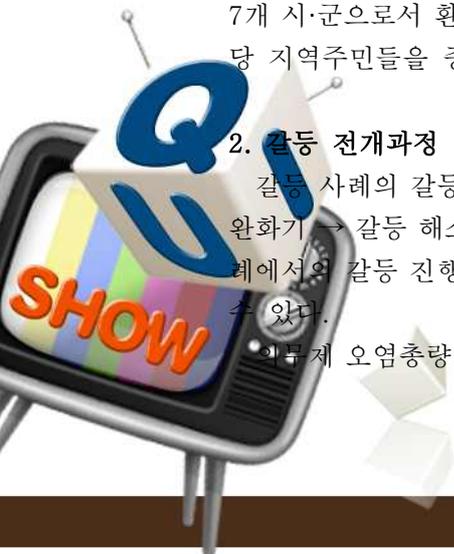
1998년 정부가 팔당호 수질을 1등급으로 달성하고자 상수원수질개선특별종합대책을 마련하고 이를 실현시킬 수 있는 정책수단으로서 오염총량제를 의무화하는 내용을 담고 있는 한강수계법을 제정하고자 하였다. 그러나 이를 규제로 인식한 팔당수계 인근 지방자치단체에서는 이에 대해 반발을 하게 되면서 의무제 오염총량제를 둘러싼 갈등의 씨앗이 움트기 시작하였다.

환경정책기본법 제22조(환경부고시 제90-15호)에 따라 팔당상수원수질보전특별대책지역으로 한강수계 오염총량제 관할 지역은 광주시, 용인시, 남양주시, 여주군, 이천시, 가평군, 양평군 등 7개 시·군으로서 환경부의 의무제 오염총량제 추진에 따른 반발 역시 이들 지방자치단체 및 해당 지역주민들을 중심으로 나타났다.

2. 갈등 전개과정

갈등 사례의 갈등 주기는 '갈등의 생성 및 잠복기 → 갈등 표면화기 → 갈등 확대기 → 갈등 완화기 → 갈등 해소기'의 과정을 거치는데, 한강수계 의무제 오염총량제 추진과 관련된 갈등 사례에서의 갈등 진행 상태는 갈등 완화(조정)기를 거쳐 갈등 해소기 과정에 있는 것으로 파악할 수 있다.

• 의무제 오염총량제 실시를 둘러싼 갈등 전개과정을 보면, 구체적으로 2003년 5월 15일 팔당



대청호상수원수질개선특별종합대책고시개정(안)입안예고가 이루어지면서 의무제 오염총량제 실시를 두고 서서히 갈등이 표출되기 시작하였다.

이에 환경부는 지역주민 대표인 경기연합대책위원회와 협의체 구성방안을 협의하거나 지방자치단체와 오염총량제 추진 관련 협의회 구성을 위한 회의를 개최하였다. 그 결과 2003년 11월 11일에는 팔당호 주변 지역주민을 위한 정책개발 및 협의기능 수행을 목적으로 환경부 차관, 7개 시·군단체장 및 주민대표 등 25인으로 구성된 팔당호수질정책협의회를 발족하였다.

이후 갈등당사자 간 갈등 속에 2003년 11월부터 2005년 9월까지 18차례에 걸친 팔당호수질정책협의회 실무위원회와 4차례에 걸친 팔당호수질정책협의회, 수차례에 걸친 오염총량제 전담기구 회의 등 30여 차례의 회의를 통해 협의한 결과 2005년 9월 26일 한강수계 의무제 오염총량제 시행에 합의를 이끌어냈다.

1) 갈등 생성 및 잠복기

갈등생성 및 잠복기는 갈등이 표면화되기 이전으로서 갈등의 요인이 되는 사업이나 정책이 수립되었으나 완전히 공개되지 않거나 혹은 정책추진의 시차로 인해 이해관계자의 반발이 명시적으로 나타나지 않은 상태이다. 한강수계 상수원수질개선 특별종합대책을 마련하고, 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률에 총량관리제도 도입 논의가 이루어지는 시기가 이에 해당한다.

2) 갈등 표면화기

갈등표면화기는 잠재적 상태로 있는 갈등이 특정사건이나 정책발표를 계기나 표면으로 부상하는 시기이다. 팔당대청호상수원수질개선특별종합대책고시개정(안)이 예고되면서 임의제였던 오염총량제가 의무제로 실시 추진이 알려지면서 갈등이 표출되는 시기가 이에 해당한다.

3) 갈등 확대기

갈등확대기는 갈등이 증폭되어 갈등의 규모가 확대되고 갈등의 강도가 커져 갈등당사자 간 심각한 대립이 나타나는 시기이다. 팔당대청호상수원수질개선특별종합대책고시개정(안)에 대한 주민설명회 이후 지역주민을 중심으로 집단행동의 규모와 강도가 강해지는 시기가 이에 해당한다.

4) 갈등 완화 및 조정기

갈등완화 및 조정기는 갈등을 빚었던 주요 갈등당사자 간에 협의 및 협상 등의 의사소통을 통해서 갈등의 규모나 강도가 약해지는 시기이다. 환경부는 지역주민대표인 경기연합대책위원회와 협의체 구성방안에 합의를 하고, 구체적으로 팔당호수질정책협의회를 발족시켜 실무위원회를 통해서 현안에 대한 점차적인 합의를 모색해가는 시기가 이에 해당한다.

5) 갈등 해소기

갈등해소기는 이견조정 후속 결과 혹은 개선된 합의 모색으로 갈등이 소멸되는 시기이다. 환경부와 관련 지자체 및 지역주민 간 오염총량제 의무제 전환에 합의가 이루어지는 시기가 이에 해당된다.

II. 갈등의 주요 성격



1. 갈등의 성격

1) 개발과 보전의 가치갈등 및 제도에 대한 인식갈등

한강수계 의무제 오염총량제 실시를 둘러싼 갈등은 기본적으로 개발과 보전을 둘러싼 가치갈등이며, 나아가 오염총량제라고 하는 제도에 대한 인식적 차원의 성격을 띠고 있다. 오염총량제는 상수원 수질관리를 위해 수계 구간별(시·도, 시·군 경계)로 달성해야 할 목표수질과 지자체별 오염배출량을 정하고 목표수질이 유지될 수 있는 범위 내에서의 적정 수준의 개발수요를 충족시키면서 수질개선을 가능하도록 하는 합리적 제도로 보는 반면에 인근 지방자치단체나 지역주민들은 새로운 규제에 인식하고 있다.

2) 제도 시행에 따른 지역 간 이해갈등

한강수계 의무제 오염총량제를 둘러싸고 나타난 갈등은 제도시행에 따른 각기 다른 조건에 처한 정책대상 집단 간 이해갈등의 성격도 띠고 있다.

예컨대, 이미 개발이 많이 진행된 경기도 지역은 느슨한 목표수질을 설정하고, 아직 개발이 안된 강원도의 경우 엄격한 목표수질을 설정하면, 그동안 수질보호에 노력해 온 지자체들이 불이익을 볼 수 있고, 그뿐만 아니라 장래의 개발기회마저 잃을 수 있다는 우려 때문에 제도시행에 대한 반대는 상대적으로 더 심할 수 있는 것이다.

III. 갈등의 쟁점과 주요 이해관계자 분석

1. 갈등의 쟁점

한강수계 의무제 오염총량제 실시를 둘러싼 핵심 쟁점은 팔당호 상수원수의 보호와 지역개발의 충족 여부이다. 환경부는 팔당수계의 적정 수질보전을 위해서는 의무제 오염총량제를 실시해야 한다는 입장이며, 이 경우 적정 수준의 오염총량제 설정을 통해서 합리적인 지역개발도 가능하다는 입장이다. 반면에 지역개발측면에서 의무제 오염총량제에 반대하는 집단들(팔당지역 지방자치단체, 주민단체)은 의무제 오염총량제를 지나치게 지역의 개발을 가로막는 규제에 인식하고 있다.

이를 중심으로 의무제 오염총량제 추진 측과 이에 대하여 다른 입장을 가진 집단들 간의 논쟁을 야기한 하위 쟁점으로는, 첫째, 총량제 시행계획의 완성도 문제, 둘째, 개발 허용 대 개발이익 독점 문제, 셋째, 비점오염원 관리능력 문제, 넷째, 목표수질 설정과 지역 불균형 발전 문제 등을 들 수 있다.

2. 갈등의 주요 행위자의 입장

한강수계 의무제 오염총량제 실시와 관련된 주요 행위자로서는 제도 시행을 추진하는 환경부, 팔당수계특별대책지역에 속하는 경기도의 관련 7개 시·군 지방자치단체, 해당 지역주민, 그 밖의 인접 지자체(강원도, 충청북도)정도라 할 수 있다.

주요한 갈등당사자별 입장을 보면 기본적으로 먼저, 환경부는 오염총량제를 현행 농도규제 및 임지규제의 한계를 극복하고 수질보전과 지역발전을 함께 달성할 수 있는 최선의 정책수단으로 파악하였다.

둘째, 팔당수계 특별대책지역에 속하는 7개 시·군 지방자치단체의 경우는 초기에는 반대 입장



을 견지하였으나 오염총량제 시행추진과정에서 지속적인 협의와 오염총량제 도입 필요성에 대한 공감대가 형성되면서 입장이 점차 변화하였다.

셋째, 팔당수계특별대책지역에 속하지는 않지만 관련 지방자치단체(강원도, 충청북도)의 경우는 팔당호특별대책지역에 비해 상대적으로 입지규제가 적고 오염총량제 시행으로 인한 지역발전 기대도 낮아 제도 도입에 대하여 비교적 소극적인 입장을 취하였다.

IV. 갈등의 원인 분석

1. 오염총량제 준비 및 주민 참여부족

오염총량제 시행을 추진하면서 오염총량제 관리 계획에 관한 지침이 복잡해 제도의 취지에 대한 충분한 이해가 이루어지지 않았다. 게다가 BOD 위주의 수질관리의 불완전성과, 수질측정 기초자료의 부족 등 오염총량제 준비가 미비한 상황이었으며, 이러한 점은 오염총량제 추진과정에서 갈등의 요인이 되었다. 또한 이 사업의 직접적인 이해당사자로서 지역주민을 참여시키려는 노력이 부족했던 점 역시 갈등을 유발하는 요인이었다.

2. 비점오염원 통제의 불완전성

다양한 지역에 걸쳐 있는 수계의 특성상 점오염원을 비롯해 광범위한 비점오염원이 있는데, 현실적으로 이들에 대한 완전한 관리가 어렵다. 농지와 도로, 산림 등 배출원이 광범위한 비점오염원은 오염부하량에 대한 측정자료, 삭감 기술, 재원조달 등의 이유 때문에 이들에 대한 현실적인 완전한 통제관리가 어렵다.

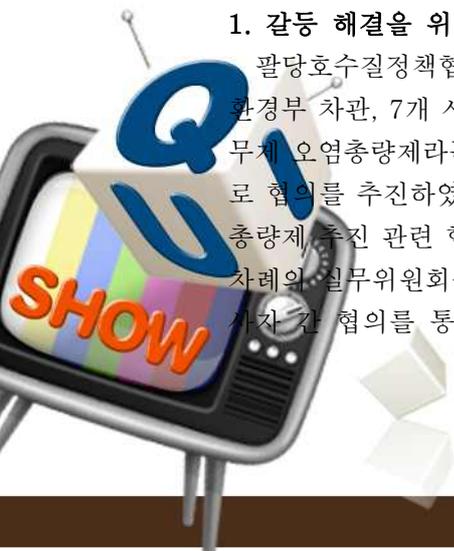
3. 지역별 개발 격차와 수질오염도의 차이

지자체마다 개발수준에 차이가 있고 수질오염 정도가 다른 현실에서 현재의 수질 상태를 기준으로 목표수질을 설정하게 되면 이미 개발이 많이 진행된 지자체는 상대적으로 특혜를 주는 결과가 되고, 아직 개발이 덜 된 지자체는 불이익을 주는 결과가 되어 오염총량제가 지역개발의 양극화 현상을 심화시키는 불고영한 정책이 될 수 있다(신창현,2005;박홍엽·홍성만·안형기,2005)는 논란이 야기되는 것이다.

V. 갈등관리 과정의 분석

1. 갈등 해결을 위한 접근

팔당호수질정책협의회는 팔당호 주변 지역주민을 위한 정책개발 및 협의기능 수행을 목적으로 환경부 차관, 7개 시·군단체장 및 주민대표 등 25명 정도로 구성된 일종의 공동협의기구로서 의무제 오염총량제라는 제도 시행과정에서 나타날 수 있는 관련 갈등당사자 간 이해관계를 대상으로 협의를 추진하였다. 2003년 9월 17일 환경부, 관련 지방자치단체, 지역주민 대표 등이 오염총량제 추진 관련 협의회 구성을 위한 회의를 개최한 이래 수차례의 소위원회를 개최하였고, 18차례의 실무위원회를 개최하였으며, 4차례의 정책협의회를 개최하는 등 갈등 해결을 위하여 당사자 간 협의를 통해서 의무제 오염총량제 시행에 합의할 수 있었다.



2. 갈등 해결의 과정(협의기구 운영, 대립, 교착)

팔당수계의 지방자치단체와 해당 지역주민들이 반발함에 따라 환경부와 경기도 동북부의 7개 시·군 지방자치단체, 해당 지역주민 대표 등을 중심으로 오염총량제 추진 관련 협의회 구성을 위한 사전회의를 개최하였고, 2003년 10월 27일 실무위원회에서 팔당호수질정책협의회 구성에 합의를 하면서 팔당호수질정책협의회가 구성되었다. 이후 몇 차례의 실무위원회를 개최하여 협의회 운영(안) 및 운영세칙(안)을 마련하여 합의를 이루었고, 제2차 팔당호수질정책협의회에서는 팔당호수질정책협의회 운영규정 및 운영세칙이 가결되어, 결국 2004년 4월 23일에 협의회 운영규정과 운영세칙이 제정되었다(환경부 훈령 제572호, 2004.4.23.).

다음으로 팔당호수질정책협의회에서의 주요 협의내용을 살펴보면, 먼저, 2004년 7월 29일에는 팔당호수질정책협의회 소위원회를 개최하여 오염총량제 전담기구 구성(안)을 협의하고 실무위원회에 상정하여 이를 논의하기로 결정하였다. 2004년 8월 11일에는 팔당호수질정책협의회 실무위원회를 개최하여 오염총량제를 추진할 전담팀을 구성·운영하기로 협의하였다.

2005년 7월 22일 환경부는 주민대표단과의 연석회의를 개최하였고, 여기서 주민대표들은 의무제 오염총량제를 수용할 것을 결정하였다. 이런 흐름에서 2005년 8월 26일부터 9월 1일까지의 팔당호수질정책협의회 실무위원회에서 오염총량제 의무제로 전환하는 것을 협의하였으나 일부 지자체에서 오염총량제 의무제 전환과 자연보전권역 등에서의 규제완화 연계처리를 주장하여 실무합의는 유보하게 되었다.

3. 합의 및 이행

2005년 9월 15일 열린 실무위원회에서 오염총량제 의무제 전환에 합의하였다. 후속적으로 2005년 9월 26일 팔당호수질정책협의회는 제4차 팔당호수질정책협의회를 개최하여 팔당상수원의 수질보전을 위해 지역주민, 시·군, 환경부 및 경기도 간의 협의를 통해 한강수계법을 개정하고 오염총량제 의무제로 전환할 것에 최종 합의하였다.

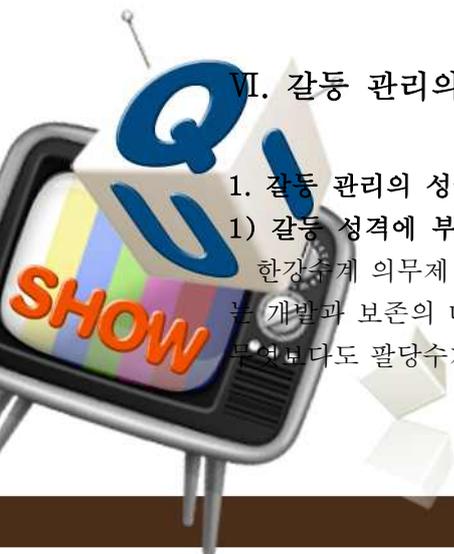
환경부에서는 이 합의에 근거하여, 첫째, 수질오염총량관리제를 시행하는 “팔당호상수원수질보전특별대지역” 시·군의 목표수질은 팔당호 목표수질을 고려하여 수질오염총량관리제 추진전담팀의 검토를 거쳐 합리적으로 조정하고, 둘째, 수질오염총량관리제 시행에 수반되는 환경기초시설 설치·운영비 및 비점오염원 저감사업비 등을 한강수계관리기금 등에서 우선 지원할 수 있는 방안을 마련하여 한강수계관리위원회에서 심의·의결하고, 셋째, 합의한 일정에 따라 수질오염총량관리제를 차질 없이 추진하기 위해 운영 중인 수질오염총량관리제 추진 전담기구의 활동에 대한 포괄적 지원방안을 강구하고, 넷째, 수질오염총량관리제 추진·협의 과정에서 팔당호 수질 목표와 각 시·군의 특수한 여건을 충분히 반영할 것 등(환경부, 2005.9)을 제시하였다.

Ⅶ. 갈등 관리의 평가

1. 갈등 관리의 성공요인

1) 갈등 성격에 부합하는 적절한 갈등 해결방법의 적용

한강수계 의무제 오염총량제 실시를 둘러싼 갈등으로 제도시행을 앞두고 그것이 가져올 수 있는 개발과 보존의 대립이라는 가치갈등과 제도에 대한 인식갈등의 성격을 가지고 있다. 그리고 무엇보다도 팔당수계라고 하는 광범위한 지역에 의무제 오염총량제를 실시함에 따라 지역 간 그



리고 지역주민 간 이해관계가 걸려 있는 이해갈등의 성격이 강한 갈등문제였다.

이렇게 이익갈등의 성격이 강한 갈등문제를 해결하는데 팔당호수질정책협의회와 같은 협의기구를 통해 갈등을 공동으로 상호조정하는 방식을 가미한 규제협상 방식을 적용한 것은 매우 유효하였다고 평가된다. 민관동등협의회의라는 갈등 조정형태를 띤 규제협상의 방법은 갈등의 성공적 해결에 기여한 주요 요인 중의 하나라 할 수 있다.

2) 참여적 의사결정방법의 활용과 합리적 운영규칙의 존재

팔당호수질정책협의회는 일종의 규제협상의 협의체 이면서, 동시에 다양한 이해당사자들의 참여를 전제로 이들 간의 협의를 통해 합의를 도출하고자 하는 참여 의사결정기구라 볼 수 있다.

팔당호수질정책협의회는 협의회 운영규칙과 운영세칙을 마련하였고, 이러한 규칙을 준수하면서 협의회를 운영해나갔다.

의무제 오염총량제 추진을 둘러싼 대부분의 갈등당사자의 참여가 보장되었고, 이러한 참여 속에서 합리적인 토론과 이견협일르 가능하도록 하는 규칙이 존재하였다는 점은 갈등의 성공적인 해결에 기여한 중요한 요인이라 평가된다.

3) 갈등 해결을 위한 적극적 의지와 관리 시도

환경부는 한강수계 의무제 오염총량제 도입을 둘러싼 갈등 문제를 갈등 관리라는 새로운 접근을 통해서 해결해야할 주요 사업으로 선정하는 적극적 의지를 보였으며, 미정착되기는 하였으나 갈등 관리 프로그램에 짜여진 갈등관리과정에 따라서 본 사례에 대한 갈등관리를 시도하였는데, 이 또한 오염총량제를 둘러싼 성공적 갈등 해결에 기여한 주요 요인으로 평가된다.

특히 중립적인 제3의 기관에 갈등 영향분석을 의뢰함으로써 이해관계자 및 갈등의 원인을 더욱 객관적으로 파악할 수 있었으며, 합의 형성을 위한 다양한 대안을 마련할 수 있었다. 이러한 분석결과는 팔당호수질정책협의회의 회의과정에서 유용하게 활용될 수 있었고, 갈등당사자들의 입장을 보다 잘 이해할 수 있도록 해주었다.

2. 갈등 관리의 한계 및 장애요인

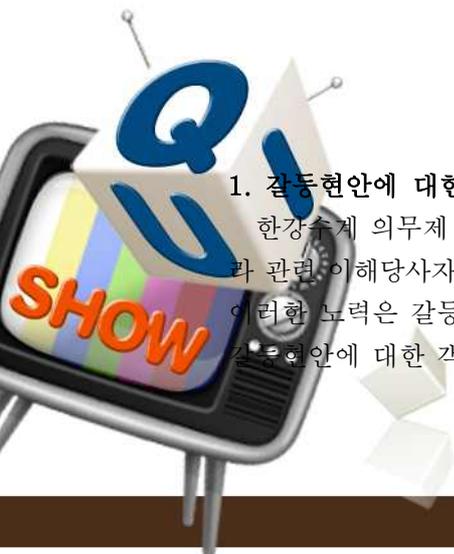
한강수계 의무제 오염총량제 추진을 둘러싼 갈등문제 해결은 비교적 성공적인 사례로 평가되기 때문에 갈등문제를 해결해나가는 과정에서 장애요인이 크게 나타나지 않았다. 다만 앞에서 지적한 것과 같이 의무제 오염총량제 실시를 위한 사전준비가 소홀하였고, 초기에 주민 참여가 적극적으로 고려되지 못했다는 점은 갈등의 원인으로 작용했다.

물리적으로 비점오염원에 대한 완전한 통제가 불가능한데, 이러한 측면들은 이해당사자들의 갈등을 증폭시킬 수 있다.

VII. 사례분석의 시사점

1. 갈등현안에 대한 적극적인 관리노력의 필요

한강수계 의무제 오염총량제 도입추진을 둘러싼 갈등해결을 위한 접근에서는 환경부뿐만 아니라 관련 이해당사자들을 포함하여 합리적으로 갈등현안을 해결하려는 의식적인 노력이 있었으며, 이러한 노력은 갈등을 해결하는데 크게 기여하였다. 따라서 앞에서도 언급한 것과 같이 정부는 갈등현안에 대한 객관적 이해를 제도할 수 있는 갈등영향 분석을 적극적으로 실시하도록 할 필



요가 있다.

2. 참여적 의사결정방법을 통한 해결 시도

참여는 현안 문제에 대하여 스스로의 입장을 제시할 수 있는 기회를 제공할 뿐만 아니라 상대방의 입장을 이해할 수 있는 기회를 갖게 하며, 이를 통해서 학습기회를 갖게 된다는 점에서 갈등문제를 해결하는데 중요한 요인이다.

3. 공정한 협의기구와 합리적 운영규칙을 마련할 것

한강수계 의무제 오염총량제 추진과정에서 발생한 갈등문제를 해결하는데 가장 크게 기여한 것은 역시 팔당호수질정책협의회를 구성할 수 있었다는 점이며, 또한 이 협의회는 비교적 이해당사자들이 납득할 수 있는 수준의 참여가 보장되었고, 지속적인 협의가 가능한 운영규칙이 마련되었다는 점 역시 기여한 바가 크다.

갈등해결을 위하여 갈등성격에 적합한 갈등해결방식 선택을 전제로 관련 갈등당사자 간 공정한 협의기구를 구성하고, 이것이 합리적으로 운영될 수 있는 제도적 절차를 설계하는 노력이 필요하다 할 것이다.

